Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 395 EU-voorstellen: Circulaire economie COM (2015) nr. 614/2, COM (2015) 595, COM (2015) 594 en COM (2015) 593

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen
Fiche: Mededeling Sluiten van de kringloop – een EU actieplan voor de Circulaire Economie (Kamerstuk 34 395/22 112, nr. 3)
Fiche: Verordening voor het duurzaam beheer van externe vissersvloten (Kamerstuk 22 112, nr. 2061)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-34395-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
  - Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen;
  - Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval;
  - Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen;
  - Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 december 2015

c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2015) 595
COM(2015) 596
COM(2015) 594
COM(2015) 593

d) *EUR-lex*
http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0595:FIN
http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0596:FIN
http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0594:FIN
http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0593:FIN

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52014SC0208
en
http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0259&from=NL

f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, lid 1, van het Verdrag voor de wijzigingen van de Richtlijnen 1999/31/EG, 2000/53/EG, 2006/66/EG, 2008/98/EG en 2012/19/EU. Voor richtlijn 94/62/EG is de grondslag artikel 114 van het VWEU.

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

• *Inhoud voorstel*

Dit voorstel, met wijzigingen in zes bestaande richtlijnen, is onderdeel van het circulaire economie pakket dat voorts bestaat uit de Mededeling «Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie» COM(2015) 614/2.

Doel van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG is invulling te geven aan de wettelijke verplichting tot herziening van de doelstellingen voor afvalbeheer. Daarnaast hebben de wijzigingen van de zes richtlijnen

tot doel te komen tot volledige toepassing van de afvalhiërarchie, waarmee grondstoffenefficiëntie wordt gestimuleerd. Verder dragen de voorstellen bij aan het vereenvoudigen van de rapportageverplichtingen en het stroomlijnen en verduidelijken van definities.

De meeste voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op Richtlijn 2008/98/EG. In Richtlijn 94/62/EG worden de definities en de berekeningsmethode gestroomlijnd met die in Richtlijn 2008/98/EG. Verder worden de doelstellingen voor recycling en de rapportageverplichtingen aangepast. Daanaast wordt ook de berekeningsmethode gelijk getrokken met die in in Richtlijn 2008/98/EG. In Richtlijn 1999/31/EG wordt de stort-doelstelling aangepast, evenals de rapportageverplichting. Voor de overige drie richtlijnen (2000/53/EG, 2006/66/EG en 2012/19/EU) geldt dat alleen de rapportageverplichtingen worden aangepast.

Zeven lidstaten[1] wordt de mogelijkheid geboden om vijf jaar uitstel te krijgen voor het voldoen aan de recyclingdoelen voor stedelijk afval en de doelstelling voor de reductie van storten.

De belangrijkste elementen in het voorstel zijn:
- Onderlinge afstemming van definities in de verschillende richtlijnen;
- Verhoging van de doelstelling voor recycling van stedelijk afval naar 65% tegen 2030 in Richtlijn 2008/98/EG;
  Verhoging van de doelstellingen voor recycling van verpakkingsafval naar minimaal 65% in Richtlijn 94/62/EG;
  Geleidelijke beperking van het storten van stedelijk afval naar 10% tegen 2030 in Richtlijn 1999/31/EG;
- Harmonisering en vereenvoudiging van het wetgevingskader inzake «bijproducten» en «einde-afvalfase»;
- Nieuwe maatregelen ter bevordering van preventie (waaronder voedselverspilling) en hergebruik;
- Invoering van minimale operationele voorwaarden voor een uitgebreide verantwoordelijkheid voor producenten met aandacht voor herbruikbaarheid en recycleerbaarheid van producten;
- Invoering van een systeem voor vroegtijdige waarschuwing om toe te zien op naleving van de verhoogde doelstellingen;
- Afschaffen van de verplichting tot het opstellen van drie-jaarlijkse uitvoeringsverslagen door de lidstaten;
- Aanpassing aan de artikelen 290 en 291 VWEU inzake gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Deze gaan over het vastleggen van criteria, indicatoren, standaarden en het vastleggen van methodes voor rapportage.

Doelstellingen en definities

Stedelijk afval

De Commissie stelt een definitie voor *stedelijk afval* voor, met een doelstelling voor recycling van 60% te behalen tegen 2025 en een doelstelling van 65% te behalen tegen 2030. Nederland ondersteunt het streven naar een eenduidige definitie waardoor gegevens tussen lidstaten veel beter vergelijkbaar worden.

De voorgestelde definitie richt zich op afval van huishoudens, op afval uit andere bronnen die in aard, samenstelling en hoeveelheid vergelijkbaar is met huishoudelijk afval en op afval van het schoonmaken van markten en afval van reinigingsdiensten.

[1] Estland, Griekenland, Kroatië, Letland, Malta, Roemenië en Slowakije.

De Commissie wil hergebruik en voorbereiding voor hergebruik stimuleren door aan te geven dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen ter bevordering van activiteiten op het gebied van voorbereiding voor hergebruik, met name door het aanmoedigen van het opzetten en ondersteunen van hergebruiks- en reparatienetwerken, het vergemakkelijken van de toegang van deze netwerken tot afvalinzamelpunten en het stimuleren van de toepassing van economische instrumenten, aanbestedingscriteria, kwantitatieve doelstellingen of andere maatregelen.

Voorbereiding voor hergebruik

Voorbereiding voor hergebruik betreft elke handeling van nuttige toepassing, elke terugwinningshandeling, bestaande uit het controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten die zijn ingezameld door een erkende exploitant van installaties voor voorbereiding voor hergebruik of statiegeldregeling worden voorbereid zodat zij kunnen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is.

Het gaat hier bijvoorbeeld om producten die, nadat ze zijn gerepareerd, geen afvalstof meer zijn en weer verkocht kunnen worden.

Opvulling

De Commissie stelt een aanpassing voor van de definitie voor opvulling (backfilling) waarbij het gebruik van afval als grondstof in de bouw ook als opvulling wordt gezien.

Bouw- en sloopafval

Voor bouw- en sloopafval blijft de doelstelling voor recycling van 70% in 2020 gehandhaafd.
Opvulling mag daarbij ook meegerekend worden voor het behalen van deze doelstelling.

Verpakkingen

Voor alle verpakkingen wordt voor recycling voor 2025 een doelstelling van 65% voorgesteld en voor 2030 een doelstelling van 75%.

Daarnaast worden voor de volgende specifieke materialen ook recyclingdoelstellingen voorgesteld:
- Kunststof 55% (2025)
- Hout 60% (2025) en 75% (2030)
- Ferro-metalen 75% (2025) en 85% (2030)
- Aluminium 75% (2025) en 85% (2030)
- Glas 75% (2025) en 85% (2030)
- Papier en karton 75% (2025) en 85% (2030)

Nieuw hierbij is dat onderscheid gemaakt wordt tussen ferro-metalen en aluminium.

Storten

De Commissie stelt een doelstelling voor storten voor van maximaal 10% stedelijk afval in 2030.

Bio-afval

De definitie voor bio-afval wordt iets uitgebreid. Daarnaast moeten de lidstaten ervoor gaan zorgen dat bio-afval gescheiden wordt ingezameld waar dat technisch, milieuhygiënisch en economisch haalbaar is.

Berekeningsmethode

De Commissie stelt een nieuwe uniforme methode voor het berekenen van voorbereiding voor hergebruik en recycling voor, te gebruiken voor zowel de doelstellingen voor stedelijk afval als voor verpakkingen. Het meetpunt voor recycling wordt hierbij verlegd naar het zogenaamde eindproces van recycling. De hoeveelheid afval die het eindproces van recycling in gaat telt mee voor de recyclingdoelstelling. In afwijking hierop mag ook de output van sortering voor de recycling doelstelling meetellen mits de uitval in het eindproces van recycling lager is dan 10%.

Ook geeft de Commissie aan hoe voorbereiding voor hergebruik via erkende organisaties voor voorbereiding voor hergebruik of erkende statiegeldregelingen meegerekend kan worden.

Preventie

Hergebruik stimuleren

Aan lidstaten wordt opgedragen maatregelen te nemen die het ontstaan van afval tegengaan. Het gaat daarbij vooral om het bevorderen van efficiënte, duurzame, repareerbare producten; het bevorderen van producthergebruik met name van elektr(on)ische apparatuur, textiel en meubels.

Voedselverspilling

De Commissie besteedt in haar voorstel aandacht aan het voorkomen van voedselverspilling waarbij ze verwijst naar de 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) die in september 2015 in VN verband zijn aangenomen. Een van de subdoelen is het halveren van de voedselverspilling in 2030.

In het voorstel geeft de Commissie aan dat lidstaten in het kader van preventie maatregelen moeten nemen om het ontstaan van voedselverspilling tegen te gaan. De Commissie geeft aan dat het hierbij om de hele keten gaat (van primaire productie tot en met huishoudens en restaurants). Daarnaast stelt de Commissie voor om voedselverspilling te monitoren waarbij de lidstaten om de twee jaar moeten rapporteren. De methode die hiervoor gebruikt gaat worden, wordt nog vastgesteld door de Commissie en de lidstaten.

Naast de aandacht voor preventie stelt de Commissie voor het afvalstoffenrecht niet van toepassing te laten zijn op bepaalde stromen die vallen onder de Europese marktverordening diervoeders.

Afvalstoffen, bijproducten en einde-afvalfase

De Commissie past de bepalingen inzake bijproducten en einde-afvalfase aan. Hierbij worden de artikelen geharmoniseerd en versimpeld. Daarnaast kunnen voor specifieke stoffen op basis van de voorwaarden in de afvalstoffenrichtlijn criteria worden vastgesteld op zowel EU-niveau door de Commissie als nationaal door de lidstaten.

Zwerfafval

In dit voorstel besteedt de Commissie aandacht aan het tegengaan van zwerfafval, als onderdeel van gemeentelijk afval. Bij het opstellen van Afvalbeheerplannen zou ook aandacht moeten worden besteed aan maatregelen ter bestrijding van alle vormen van zwerfafvalproductie en voor het opruimen van alle soorten zwerfafval. Daarop wordt ook in het kader van handhaving specifiek gewezen.

Producentenverantwoordelijkheid

De Commissie komt met algemene eisen voor een uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid (EPR). Doel is een gelijk speelveld te creëren bij het toepassen van producentenverantwoordelijkheid. De eisen moeten verder leiden tot het stimuleren van producenten om beter rekening te houden met recycleerbaarheid en hergebruik bij het ontwerp van producten.

Monitoring en rapportage

In het voorstel worden de verplichting voor rapportage en monitoring gestroomlijnd. Verder worden de uitvoeringsverslagen die de lidstaten om de drie jaar moeten opstellen afgeschaft, omdat ze niet doeltreffend bleken.

Administratieve lasten

Het voorstel biedt lidstaten de mogelijkheid kleine bedrijven die jaarlijks niet meer dan 20 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen inzamelen of vervoeren vrij te stellen van het bijhouden van een register.

Verder wordt in het voorstel het opzetten van een elektronisch register verplicht gesteld, om de gegevens over inzameling en vervoer van gevaarlijke afvalstoffen te registreren, die het gehele geografische grondgebied van de betrokken lidstaat bestrijken.

• Impact Assessment

In het impact assessment worden de belangrijkste milieu-, sociale en economische effecten van verschillende beleidsopties geëvalueerd. Op basis hiervan is gekozen voor een combinatie van beleidsopties die volgens de Commissie zou moeten leiden tot:
- Vermindering van de administratieve lasten, met name voor kleine inrichtingen of ondernemingen, en betere uitvoering;
- Werkgelegenheid – tegen 2035 kunnen rechtstreeks meer dan 170.000 banen worden gecreëerd (voornamelijk binnen de EU);
- Vermindering van de broeikasgasuitstoot – tussen 2015 en 2035 kan meer dan 600 miljoen ton broeikasuitstoot worden vermeden;
- Positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Europese afvalbeheer- en recyclingsector alsmede voor de productiesector van de EU;
- Verminderde afhankelijkheid van de EU van de invoer van grondstoffen.

Bij het voorstel is een analysenota ingediend als aanvulling op de effectbeoordeling uit 2014. In die nota is een aantal aanvullende opties en varianten geanalyseerd teneinde beter rekening te kunnen houden met de verschillende uitgangsposities van de lidstaten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het programma *Van Afval Naar Grondstof* – VANG[2] is de inspanning van dit kabinet om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Belangrijkste doelen van het programma zijn meer duurzame producten op de markt te brengen, duurzamer te consumeren en meer en beter te recyclen. Binnen VANG wordt gestreefd naar halvering van de hoeveelheid te verbranden en te storten Nederlands afval. Ook is een doelstelling opgenomen om meer huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen (75% in 2020). Verder wordt ingezet op het uitbreiden van de Europese Richtlijn *Ecodesign* met als doel meer aandacht te schenken aan duurzaam productontwerp.

In het *Landelijk Afvalbeheerplan* (LAP) wordt het beleid nader uitgewerkt. Het LAP kent een voorkeursvolgorde (afvalhiërarchie)[3] en bevat voor ruim 100 afvalstoffen hoe afvalbedrijven deze stoffen moeten verwerken volgens de minimumstandaard.

Omdat de markt van afval en het gebruiken van afval als secundaire grondstof een internationale is, is het ook van belang om op EU niveau afspraken te maken over hoe we in dit verband omgaan met afval. Op deze manier wordt voorkomen dat de afvalhiërarchie in verschillende lidstaten anders wordt toegepast en er een ongelijk speelveld ontstaat waardoor er teveel afval verdwijnt op stortplaatsen of verbrand wordt in plaats van dat het gerecycled wordt. Het is immers niet wenselijk dat afval niet gerecycled wordt omdat het in een andere lidstaat laagwaardiger wordt verzet.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

Dit voorstel geeft niet alleen invulling aan de wettelijke verplichting tot herziening van de doelstellingen van drie richtlijnen omtrent afvalbeheer, maar komt ook tegemoet aan de ambitie geformuleerd in het zevende milieuactieprogramma[4] en het EU-grondstoffeninitiatief[5].

De algemene ambitie van de Commissie om preventie, voorbereiding voor hergebruik en recycling te stimuleren en de hoeveelheid afval te reduceren is geheel in lijn met het Nederlandse beleid zoals geformuleerd in VANG. Daarom is het kabinet over het algemeen positief over de voorstellen. Belangrijke meerwaarde van het voorstel is afstemming van de definities in de verschillende richtlijnen, de stroomlijning van de berekeningsmethoden naar één uniforme methode in plaats van de bestaande vier, meer aandacht voor preventie en verduidelijking van het toepassen van «bijproducten» en «einde-afvalfase». Hiermee wordt een

---

[2] Kamerstuk 33 043, nr. 28, 2014 en Kamerstuk 33 043, nr. 41, 2015.

[3] 1. voorkomen of beperken; 2. voorbereiden voor hergebruik; 3. recyclen (vorm van nuttige toepassing); 4. anders nuttig toepassen, bijvoorbeeld energieterugwinning en opvulling van mijnen en groeves; 5. veilig verwijderen (verbranden waarbij energieterugwinning niet het belangrijkste doel is en storten).

[4] De afvalhiërarchie als leidend principe in alle lidstaten; reductie van de absolute hoeveelheid afval en per hoofd van de bevolking; een alomvattende strategie voor het tegengaan van voedselverspilling; het waarborgen van hoogwaardige recycling; beperken van energieterugwinning tot niet-recycleerbare materialen, en het beperken van storten tot niet terugwinbaar afval.

[5] COM(2013) 442.

gelijk speelveld in de EU bevorderd en het past in de Nederlandse ambitie om regelgeving te stroomlijnen.

Nederland vindt dat ambitieuze doelen nodig zijn om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Wel is het van belang reële doelen te stellen en een afweging te maken tussen economische haalbaarheid en milieubaten. Bij het huidige voorstel heeft de Commissie duidelijk gezocht naar draagvlak bij de lidstaten door de haalbaarheid van het pakket te vergroten. Dit is goeddeels gelukt, maar de voorgestelde doelen voor recycling van verpakkingsafval van hout en aluminium zijn waarschijnlijk niet haalbaar, ook voor Nederland niet.

Omdat de prestaties tussen de lidstaten erg verschillen op het gebied van afvalbeheer lijkt het onvermijdelijk dat sommige lidstaten iets meer tijd krijgen om de gestelde doelen te behalen. Daar houdt het voorstel rekening mee. Nederland is verbaasd over de manier waarop dit wordt toegepast, namelijk door op voorhand al de zeven lidstaten te noemen die in aanmerking komen voor het uitstel. Het zou wellicht beter zijn de criteria af te spreken op basis waarvan te zijner tijd kan worden besloten wie voor uitstel in aanmerking komt. In ieder geval zou het voorgestelde uitstel geen verstoring tot gevolg mogen hebben.

De doelstellingen in het voorstel van de Commissie voor stedelijk afval, bouw- en sloopafval en verpakkingen gelden voor «voorbereiding voor hergebruik én recycling». Om de leesbaarheid van het fiche te vergroten wordt in het fiche gesproken over doelstellingen voor recycling.

Definities en doelstellingen

Stedelijk afval

Al kent de Wet Milieubeheer geen definitie voor stedelijk afval, toch sluit de voorgestelde definitie redelijk goed aan bij de Nederlandse aanpak. Binnen VANG richten we ons namelijk op zowel huishoudelijk afval als soortgelijk afval uit andere bronnen (VANG Buitenshuis). Deze twee stromen komen grotendeels overeen met de voorgestelde definitie voor stedelijk afval.

De voorgestelde doelstellingen zijn haalbaar voor Nederland. De inschatting is dat, wanneer we aan de Nederlandse doelstelling voor huishoudelijk afval en VANG Buitenshuis van 75% afvalscheiding in 2020 voldoen, ook voldaan wordt aan de voorgestelde doelstellingen voor recycling.

Voor een uniforme toepassing van deze definitie is de juiste afbakening ervan van belang.

Nederland kan zich goed vinden in de aandacht die de Commissie vraagt voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik. Het stimuleren hiervan sluit goed aan bij onze nationale activiteiten in het kader van VANG op dit gebied.

Verder is het kabinet tevreden met de nadruk die er gelegd wordt op het toepassen van een doelstelling voor de hoeveelheid restafval per persoon bij de evaluatie van de preventiemaatregelen door de lidstaten. Nederland pleit hier al langere tijd voor. Met een dergelijke doelstelling kan worden voorkomen dat alleen wordt gekeken naar het percentage recycling. Hiermee richt de inzet zich op het daadwerkelijk verminderen van de hoeveelheid afval, door na te gaan wat er uiteindelijk aan potentiële grondstoffen de «cirkel» verlaat en verbrand of gestort wordt. Zo wordt

ook het effect van afvalpreventie inzichtelijk gemaakt. Het sluit aan bij de doelstelling zoals we die in Nederland binnen VANG hebben vastgelegd. Daar hebben we naast de doelstelling van 75% afvalscheiding ook een doelstelling van gemiddeld maximaal 100kg restafval per persoon per jaar in 2020.

Tot slot wordt geconstateerd dat in Richtlijn 2008/98/EG de nadruk bij afvalscheiding nog steeds bij bronscheiding ligt. Nederland vindt het van belang toe te voegen dat nascheiding ook toepasbaar is als dat tot een gelijkwaardige kwaliteit leidt.

Voorbereiding voor hergebruik

Het is van belang dat wordt verduidelijkt hoe voorbereiding van hergebruik, als handeling van nuttige toepassing van afvalstoffen, moet worden afgebakend ten opzichte van preventie en hergebruik. Preventie en hergebruik zijn immers geen handelingen met afvalstoffen, maar vinden juist plaats ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen. Met name moet worden verduidelijkt in welke gevallen de controle, het schoonmaken of repareren van gebruikte goederen of voorwerpen in de circulaire economie moet worden gekwalificeerd als handelingen met afvalstoffen of handelingen die bijdragen aan preventie en hergebruik.

Opvulling

De consequentie van deze aanpassing kan er toe leiden dat het toepassen van aggregaten uit bouw- en sloopafval als bouwmateriaal in de toekomst wordt gezien als opvulling en niet als recycling. Nederland is van mening dat het gebruik van afvalstoffen als secundaire grondstof in de bouw, ter vervanging van primaire grondstoffen, als recycling beschouwd moet worden en niet als opvulling. Opvulling staat een trede lager dan recycling in de afvalhiërarchie.

Dit heeft ook gevolgen voor de berekening van ons nationale recyclingpercentage, dat hierdoor sterk zal dalen.

Bouw- en sloopafval

Nederland zit op dit moment al ruim boven de voorgestelde doelstelling. Het Kabinet zal bij de Commissie aandringen meer ambitie te tonen bij het creëren van een Europees level-playing field rond bouw- en sloopafval. Hierdoor ontstaat voor Nederlandse bedrijven een nieuwe markt binnen Europa waar zij hun ontwikkelde kennis rond hergebruik kunnen verkopen.

Verpakkingen

Over het algemeen is het kabinet positief over de voorgestelde recyclingdoelstellingen, al moet wel goed gekeken worden naar de haalbaarheid[6]. De huidige recyclingdoelen in Nederland zijn hoger dan de doelstellingen die nu EU-breed gelden. Maar Nederland is van mening dat de doelen wel realistisch moeten zijn. De doelstellingen voor hout en aluminium zijn waarschijnlijk niet haalbaar. Voor hout geldt dat we in Nederland op dit moment al moeite hebben met het behalen van onze nationaal vastgelegde doelstelling van 45%. Hier ligt een aantal oorzaken aan ten grondslag, zoals de concurrentie met de doelstellingen voor de bij- en meestook van biomassa voor energietoepassingen, de beperkte vraag

[6] De gerapporteerde recyclingpercentages voor genoemde verpakkingsmaterialen in Nederland over 2013 zijn: Kunststof 46%; Hout 22%; Glas 79%; Papier en karton 89%; Metaal 93%.

naar gerecycled hout en het feit dat de hoeveelheid houten pallets, vanwege meervoudig gebruik ervan, moeilijk in kaart is te brengen. Voor aluminium geldt dat het op dit moment samen met andere metalen wordt gerecycled en niet apart wordt ingezameld. Mogelijk is dat wel nodig om de doelstelling te behalen. In dat geval kan dat leiden tot substantiële extra maatschappelijke kosten vanwege aanvullend gescheiden inzameling.

Storten

Nederland behoort in de EU al tot de landen waar het minst gestort wordt en heeft geen bezwaar tegen een ambitieuze doelstelling voor het reduceren van storten. Nederland had graag gezien dat het voorgestelde doel ambitieuzer zou zijn en zich vooral ook zou richten op het verbieden van het storten van afval dat gerecycled kan worden. Daarmee zou de recycling in de hele EU gebaat zijn. Uitgangspunt moet zijn dat alleen dat deel dat technisch niet kan worden gerecycled of nuttig toegepast gestort mag worden.

Bio-afval

Allereerst is volgens het kabinet de definitie voor bio-afval onvoldoende afgebakend ten opzichte van andere definities, zoals stedelijk afval en dierlijke bijproducten. Verder suggereert de aangepaste bepaling over het scheiden van bio-afval dat composteren de enige toepassing is. Dat is volgens Nederland een te beperkte benadering.

Gelet op de innovatieve ontwikkelingen in relatie tot de circulaire economie moet het afvalstoffenkader het optimaal gebruik van «grondstoffen» uit bio-afval faciliteren. De formulering van de wijzigingsvoorstellen laat weinig ruimte voor nieuwe verwerkingsprocessen en toepassingen. Nederland zal daarom aandringen op een innovatievriendelijke formulering en er tegelijkertijd op toezien dat het gebruik van deze «grondstoffen» voor mens, dier en milieu veilig is, en dat hiervoor voldoende garanties gegeven kunnen worden.

Berekeningsmethode

Haalbaarheid van de eerder genoemde doelstellingen hangt in belangrijke mate af van de manier waarop percentages worden berekend. De door de Commissie voorgestelde berekeningsmethode streeft eenduidigheid na in het vaststellen van recyclingpercentages. Dat is positief, gezien de huidige situatie waarin er bijvoorbeeld vier methoden zijn om de recycling van stedelijk afval te berekenen. Daarnaast wordt ook een methode voorgesteld om voorbereiding voor hergebruik mee te rekenen. Ook dat is een positieve ontwikkeling.

Nederland zal inzetten op het verkrijgen van duidelijkheid over de voorgestelde berekeningsmethode en de toepassing ervan in de praktijk. De vraag is bijvoorbeeld hoe om te gaan met stromen van verschillende aanbieders die gemengd worden voordat ze het eindproces van recycling in gaan. Verder zijn er vragen over het toepassen van de berekeningsmethode voor voorbereiding voor hergebruik. Een uitgebreide toelichting van de Commissie bij dit deel van het voorstel vindt Nederland van groot belang.

Preventie

Hergebruik stimuleren

Het kabinet is positief over de nadruk die er in het voorstel wordt gelegd op preventie. Dat is immers de hoogste trede in de afvalhiërarchie. Binnen ons nationale VANG beleid zetten we ook in op het stimuleren van hergebruik.

Voedselverspilling

Nederland is tevreden met de voorstellen van de Commissie op het gebied van het tegengaan van voedselverspilling. Gelet op de negatieve milieugevolgen die voedselverspilling met zich meebrengt vindt Nederland het wenselijk dat, met het oog op een gelijk speelveld, er qua monitoring en aanpak uniformering op EU niveau plaatsvindt. De voorgestelde aanpak om maatregelen te nemen tegen voedselverspilling is in lijn met het doel uit de SDGs.

Nederland is verheugd om te zien dat de Commissie de hele voedselproductieketen (van primaire producent tot en met consument) adresseert en voorstelt om een gemeenschappelijke methode af te spreken voor monitoren in de EU. Dit sluit hiermee aan bij de motie Geurts/Schouten over voedselverspilling[7].

Monitoring kan een belangrijke bijdrage leveren aan de reductie van voedselverspilling en – verliezen en Nederland onderschrijft daarom het voorstel om een uniforme methode op EU niveau te ontwikkelen en te rapporteren over de verspilling. Daarbij zal Nederland zich ervoor inspannen dat alle «voedselbij- en -zijstromen» in de voedselketen, ook die niet direct bestemd zijn voor menselijke consumptie, gemonitord worden. Door het geheel te monitoren (en niet bijvoorbeeld enkel de verspilling) ontstaat een beter zicht op de efficiëntie in de voedselketen en kan beter bepaald worden waarop gestuurd moet worden volgens de afvalhiërarchie, waarin preventie de bovenste trede inneemt.

De link die de Commissie heeft gelegd met de Europese regelgeving voor diervoeders vindt Nederland positief. Hiermee wordt voorkomen dat bepaalde bruikbare stromen een onnodig afvalstempel krijgen. Het sluit aan bij wat we in Nederland een aantal jaren geleden nationaal hebben ingevoerd. Dit kan bovendien stimulerend werken voor bedrijven om meer stromen, die nu nog als afval worden afgevoerd, als diervoeder te gebruiken, waarmee de verspilling gereduceerd kan worden.

Afvalstoffen, bijproducten en einde-afvalfase

Nederland vindt het van groot belang dat op EU-niveau de afvalstatus op eenduidige wijze aan een materiaal wordt toegekend. Belangrijke elementen hierbij zijn de voorwaarden in de afvalstoffenrichtlijn op basis waarvan kan worden bepaald of iets een bijproduct is of wanneer sprake is van einde-afval. Nederland vindt deze aanpassingen een stap in de goede richting, waarvoor we ons altijd hebben ingezet.

Het is voor lidstaten nu duidelijker waar men aan moet toetsen om bijvoorbeeld de einde-afvalfase aan een afvalstof toe te kennen. De belemmeringen zoals we die nationaal tegenkomen rond dit onderwerp worden hiermee echter niet opgelost. Voor de Nederlandse context zullen we nog steeds eigen oplossingen moeten vinden. Daaraan wordt gewerkt

[7] Kamerstuk 34 087, nr. 6.

zoals o.a. in de reactie op het Zespuntenplan van lid Dijkstra is aangegeven[8].

In lijn met het Zespuntenplan van het lid Dijkstra voor meer hergebruik van afval[9], had Nederland graag gezien dat er meer duidelijkheid zou worden gegeven over het toepassen van de afvaldefinitie overeenkomstig de voorstellen die Nederland aan de Commissie heeft gedaan in onder meer de EU-consultaties over het afvalpakket in het afgelopen jaar.

Verder vindt Nederland het belangrijk dat de Commissie voortvarend aan de slag gaat met het vaststellen van criteria op EU-niveau voor het toepassen van de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus van stoffen ten behoeve van het creëren van een gelijk speelveld en het stimuleren van het toepassen van secundaire grondstoffen. Zo zouden einde-afval criteria op EU-niveau kunnen helpen om de belemmering voor een Europese afzetmarkt weg te nemen voor bijvoorbeeld herwonnen fosfaat.

Deze aanpak sluit aan bij de in het EU-actieplan voor de circulaire economie (COM(2015) 614/2) genoemde industriële symbiose en de mogelijke ontwikkeling van in de EU geldende kwaliteitsstandaarden voor secundaire grondstoffen om zo het gebruik hiervan te stimuleren.

Zwerfafval

Nederland is redelijk tevreden over deze voorgestelde wijzigingen. Zoals de Commissie terecht aangeeft, heeft zwerfafval een negatieve impact op het milieu en het welbevinden van burgers en zijn er hoge kosten verbonden aan het opruimen ervan. De aanpak die de Commissie voorstelt is erop gericht dat overheden en bedrijfsleven hun verantwoordelijkheid nemen bij het tegengaan van zwerfafval. De Commissie wil informatie-uitwisseling tussen partijen bevorderen. Nederland kan zich voorstellen dat hierbij samenwerking wordt gezocht met het Clean Europe Network.

De voorstellen sluiten voor het grootste deel goed aan bij de Landelijke Aanpak Zwerfafval die in december 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Wel mist nog een aantal elementen in de voorstellen. Door zwerfafval te definiëren als onderdeel van gemeentelijk afval, kan het overkomen alsof zwerfafval beperkt is tot een gemeente, of dat de gemeente de enige beheerder is van de openbare ruimte. Zwerfafval komt ook voor buiten gemeenten, bv bij snelwegen of bij de rivieren, en kent daarmee ook andere partijen dan een gemeente die de openbare ruimte schoon willen houden. De Commissie zou hiervoor aandacht moeten hebben in haar voorstellen. Verder wordt de notie gemist dat zwerfafval komt door onduurzaam gedrag. Kern van de bestrijding van zwerfafval is dat duurzaam gedrag de sociale norm wordt, zowel in wat je thuis, op het werk, als buitenshuis doet.

Dit vraagt om een integrale aanpak waarbij ook de burger betrokken wordt, zowel qua verandering in (koop)gedrag, ten tijde van het nuttigen, als bij het helpen opruimen. Er zou meer aandacht moeten zijn in de voorstellen voor deze integrale aanpak en duurzaam gedrag als norm. Tenslotte is het van belang dat organisaties en andere instellingen burgers de gelegenheid geven dit gedrag te kunnen vertonen door de burger daarbij te helpen.

---

[8] Kamerstuk 33 043, nr. 201.

[9] Gepresenteerd door het lid Dijkstra tijdens het Algemeen Overleg Grondstoffen en afval op 25 juni 2015 (Kamerstuk 33 043, nr. 44).

Producentenverantwoordelijkheid

De voorgestelde algemene eisen lijken goed aan te sluiten op de Nederlandse situatie. De verwachting is dat de eisen kunnen bijdragen aan transparantie van EPR in alle lidstaten en resultaten die in tegenstelling tot nu goed met elkaar vergeleken kunnen worden.

Verder is Nederland positief over de stap die de Commissie hier zet om via de EPR te proberen duurzaam ontwerp van producten te stimuleren. Hiermee wordt een betere invulling van EPR nagestreefd die meer overeenkomt met het oorspronkelijke doel. Het gaat onder andere om een betere connectie tussen kosten en recyclebaarheid, om vanuit milieuoogpunt de kosten voor beter te recyclen producten lager te kunnen maken.

Geprobeerd wordt de werkelijke kosten inzichtelijk te maken. Het idee spreekt erg aan. De vraag is wel of het op de voorgestelde manier werkbaar/haalbaar is in de praktijk en of het doel daarmee wordt bereikt. Hierbij is het ook van belang om de effecten op de gehele keten van producten in ogenschouw te nemen en die te optimaliseren. Belangrijk is niet alleen te focussen op een deel van de keten, zoals alleen de afvalfase of alleen de productiefase.

Voorts vraagt Nederland zich af wat het gebruik van geoptimaliseerde kosten van de geleverde diensten in die gevallen waarin publieke afvalbeheerders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van operationele taken voor gevolgen heeft in de praktijk, omdat dit mogelijk kan leiden tot discussie en onduidelijkheid en tot het creëren van een ongelijk speelveld.

Aanpassingen aan het instrument EPR moeten ook bekeken worden in het licht van de voorstellen over het verbeteren van de samenhang in het Europese productenbeleid zoals deze worden aangekondigd in het EU-actieplan voor de circulaire economie (COM(2015) 614/2).

Naleving EU-breed

Belangrijk voor het bereiken van milieudoelstellingen is dat EU milieuwet- en regelgeving niet alleen goed en tijdig wordt geïmplementeerd, maar daarna ook wordt nageleefd. Prioritaire doelstelling 4 van het 7e Milieuactieprogramma[10] met de aanduiding «het optimaliseren van de voordelen van de milieuwetgeving van de Unie door de tenuitvoerlegging te verbeteren» heeft hier betrekking op. De Commissie heeft in mei 2015 het pakket Better Regulation uitgebracht op basis waarvan EU wet- regelgeving nog meer dan voorheen tot stand wordt gebracht door middel van publieke consultaties, impact assessments en herziening van wetgeving die verouderd is. Met name het REFIT programma speelt hierin een belangrijke rol. Specifiek voor milieu werkt de Commissie aan een systematiek die inzichtelijk maakt in welke mate lidstaten EU wetgeving doorvoeren, en daarna ook naleven. De Milieuraad zou hierover op gezette tijden, bijvoorbeeld jaarlijks, van gedachten kunnen wisselen. Op Europees niveau is verbeterde uitvoerbaarheid van handhavingsbepalingen een van de aandachtspunten van het (door NL gestarte) lidstaten-initiatief «Make it Work». Binnen dit initiatief zijn uitgangspunten voor betere en consistentere handhavings- en inspectiebepalingen opgesteld die worden gebruikt door de Commissie en de lidstaten.

[10] Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013.

Dit programma is een gezamenlijk initiatief van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waarbij inmiddels 15 lidstaten betrokken zijn en waaraan is gerefereerd in de Commissiemededeling over Better Regulation van 18 mei 2015. Het doel van het initiatief is om concrete voorstellen voor vereenvoudiging en harmonisatie van het EU milieu-acquis te doen met het oog op een meer efficiënte en effectieve uitvoering en toepassing ervan. De Nederlandse inzet op het onderwerp monitoring en rapportage zal mede worden gebaseerd op de Drafting principles on Monitoring and Reporting, die momenteel worden ontwikkeld in het kader van «Make it Work».

Administratieve lasten

Er dient een balans te zijn tussen het aanpakken van milieu- en voedselveiligheidsrisico's en het beperken van de administratieve lasten voor kleine ondernemingen.

Omdat 20 ton relatief weinig is zullen weinig inzamelaars of transporteurs profiteren van deze administratieve lastenverlichting. Verder betreft het hier voor de Nederlandse situatie de registratie op de VIHB-lijst waarvoor de administratieve lasten al minimaal zijn geworden. Daarnaast kan een dergelijke uitzondering, als die wel breder kan worden toegepast, leiden tot een grotere handhavingslast.

De introductie van een verplicht elektronisch register en het gebruik ervan kan extra lasten met zich mee brengen voor lidstaten en ondernemingen. In Nederland kennen we al de verplichting voor alle actoren om gegevens vast te leggen. De plicht voor alle actoren om deze ter beschikking te stellen via een elektronisch register is een extra administratieve last. In Nederland zijn nu namelijk alleen de ontvangers van (gevaarlijk) afval verplicht de gegevens te melden. Dat gebeurt grotendeels al elektronisch. Voor de ontvangers vormt het daarmee weinig tot geen extra lasten. Uit evaluaties blijkt dat een dergelijke verplichting tot melden voor alle actoren geen toegevoegde waarde heeft.

Ook de monitoringsverplichting voor voedselverspilling kan leiden tot extra administratieve lasten voor lidstaten en het bedrijfsleven. In welke mate is op dit moment nog niet te bepalen. Nederland zet zich er voor in dat de monitoring zo wordt ingericht dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande gegevens van bedrijven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen is positief op dit voorstel van de Commissie gereageerd en steunen de lidstaten het op hoofdlijnen. De doelstellingen vinden sommigen te ambitieus en anderen niet ambitieus genoeg. Veel lidstaten hebben problemen met de manier waarop de mogelijkheid om uitstel te krijgen om aan de doelstellingen te voldoen is ingevuld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*
Nederland kan zich vinden in de rechtsgrondslag.
b) *Subsidiariteit*
De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De transitie richting een circulaire economie is een mondiale opgave die niet alleen door lidstaten afzonderlijk kan worden gerealiseerd. Dit vergt een overkoepelende, langetermijn visie en samenwerking op internationaal niveau. De Europese richtlijnen vormen het kader voor nationaal afvalbeleid. De transitie richting een circulaire economie in Europa moet dus

worden aangejaagd vanuit Europese regelgeving. Het harmoniseren van centrale begrippen in afvalbeheer is daarbij essentieel. Verder is er nog een grote kloof tussen de effectiviteit van afvalbeheerssystemen in verschillende Europese lidstaten. Ingrijpen vanuit de Europese Unie is nodig om deze kloof zoveel mogelijk te dichten. Europese doelstellingen stimuleren lidstaten om te investeren in verbeterde infrastructuur en beheersystemen. Tenslotte is de afvalmarkt in hoge mate internationaal georiënteerd, afvaltransport is grensoverschrijdend, dus een Europees gelijk speelveld is cruciaal.

c) *Proportionaliteit*
Het kabinet is grotendeels positief over de proportionaliteit. De meeste voorstellen leveren een verbetering van het afvalstoffenbeleid tegen betrekkelijk lage kosten terwijl het aanzienlijke voordelen oplevert, zowel voor de economie als het milieu. Echter dient het doel van deze wijzigingsvoorstellen proportioneel te zijn met de daaraan verbonden consequenties op administratieve lasten, regeldruk en financiële lasten voor overheden, bedrijfsleven en burger. Op dit moment zijn deze nog moeilijk in te schatten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*
Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor overheid*
Gezien de hoge ambities in het kader van VANG zal aanpassing van de afvalrichtlijnen waarschijnlijk geen additionele kosten met zich meebrengen voor overheden. Het opzetten van een elektronisch register dat verplicht wordt gesteld kan financiële consequenties hebben. De mate waarin hangt af van de exacte vorm die het register gaat krijgen.
Eventuele gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Slim gebruik van grondstoffen is goed voor de werkgelegenheid: er ontstaan extra banen in de maak- en repareerindustrie, in de recycling- en dienstensector. Tegelijkertijd zouden hogere recyclingdoelstellingen, bijvoorbeeld voor hout en aluminium, tot hogere maatschappelijke kosten kunnen leiden.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten*
De administratieve lasten en regeldruk voor kleine ondernemingen dient proportioneel te zijn met het doel van de milieu- en voedselveiligheidsrisico's van de wijzigingsvoorstellen. Deze zijn nu nog moeilijk te overzien. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op het beperken van administratieve lasten en regeldruk.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
De Commissie voorziet positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Europese afvalbeheer- en recyclingsector alsmede voor de productiesector van de EU. Het Nederlandse bedrijfsleven kan profijt hebben van de voorgestelde aanpassingen van de afvalstoffenrichtlijnen aangezien het al een koplooperspositie heeft op het gebied van recycling.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*
Het voorliggende voorstel wijzigt zes cruciale Europese afvalrichtlijnen wat zal leiden tot de nodige wetgevingsmaatregelen op nationaal niveau. Dit zal in ieder geval gevolgen hebben voor o.a. de Wet Milieubeheer en onderliggende regelgeving, het Activiteitenbesluit en/of de Omgevingswet en onderliggende regelgeving afhankelijk van de vraag of implementatie van de richtlijnen nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet zijn geschied. Tevens zijn wijzigigen van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) te voorzien.
Aanpassing van de definitie en berekening van stedelijk afval en de verplichting voor gescheiden inzamelen van bio-afval zal ook gevolgen hebben op decentraal niveau waarop vergunningen worden afgegeven.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Het kabinet staat neutraal tegenover gedelegeerde handelingen. In het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven is de betrokkenheid van lidstaatexperts bij gedelegeerde handelingen beter geregeld. De inzet hiervan is dat het vertrouwen van de Raad ten aanzien van delegatie groeit.
Omwille van de haalbaarheid van het tot stand komen van EU-brede criteria staat Nederland met name niet onwelwillend tegen het via nadere regelgeving door de Commissie laten vaststellen van gedelegeerde handelingen met criteria voor bijproducten en einde-afval (artikel 5 en 6 van Richtlijn 2008/98/EG).
Daar waar het om het vaststellen van een methode voor monitoring gaat, zoals bij voedselverspilling, kan Nederland de keuze voor uitvoeringshandelingen steunen. Op die manier wordt een gepaste mate van betrokkenheid van de lidstaten gewaarborgd, wat vanwege de grote gevolgen die een dergelijke methode heeft voor de lidstaten, wenselijk is. Dit wordt in dit geval ook door de Commissie voorgesteld.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Een implementatietermijn van 18 maanden, zoals nu in het voorstel opgenomen, is wat minimaal nodig lijkt. Waarschijnlijk moet de Wet Milieubeheer (Wm) en/of de Omgevingswet worden aangepast, onder andere voor het integreren van nieuwe definities. Voor dergelijke wetswijzigingen is minimaal 18 maanden nodig. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan een termijn van 24 maanden.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
De Commissie geeft aan de gestelde doelen voor 2030 in de afvalrichtlijn en de stortrichtlijn uiterlijk 31 december 2024 te zullen evalueren om deze zo nodig te verhogen en om de vaststelling van doelen voor andere afvalstromen te overwegen. Het kabinet vindt dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*
De algemene ambities van het voorstel komen overeen met VANG, en in Nederland worden afvalgegevens al goed bijgehouden, dus op hoofdlijnen zal het voorstel uitvoerbaar zijn.

b) *Handhaafbaarheid*
Eerder is al opgemerkt (onder 3b) dat de uitzonderingen voor kleine ondernemingen de handhavingslast vergroot. Maar die is niet op te vangen met meer toezicht. Door het geven van vrijstelling is toezicht nauwelijks nog uit te oefenen. Aan betrokken ondernemers worden

immers nauwelijks nog verplichtingen opgelegd met behulp waarvan overtredingen kunnen worden vastgesteld. Dit risico is extra groot omdat vooral kleine ondernemers hun eigen wegen kennen om zich van vervuiling te ontdoen die ontstaat bij de zuivering van afvalstoffen. De handhaafbaarheid voor kleine bedrijven staat daarmee sterk onder druk.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Verwezenlijking van de in de wetgevingsvoorstellen geformuleerde doelen draagt bij aan het realiseren van de VN Sustainable Development Goals, in het bijzonder doel 12 voor duurzame consumptie- en productiepatronen, en draagt daarbij mee aan een duurzame wereld met een goede positie voor ontwikkelingslanden.